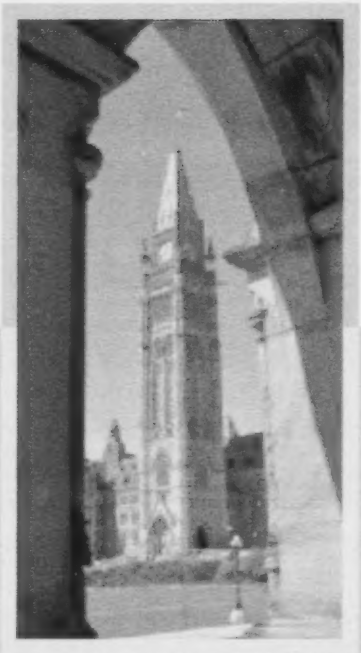


Automne 2018

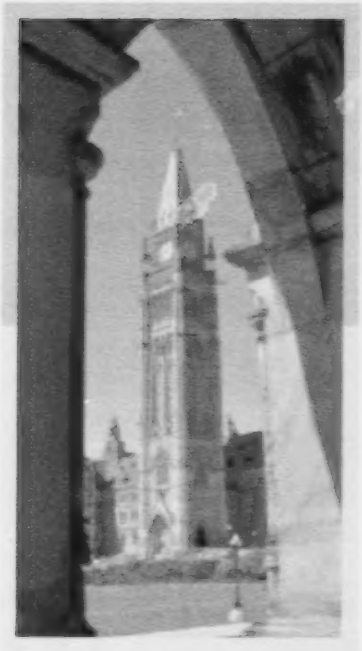
Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 3

Progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en œuvre des stratégies de développement durable

Bureau du vérificateur général du Canada
Office of the Auditor General of Canada



Automne 2018

Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada

---

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 3

Progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en œuvre des stratégies de développement durable

Bureau du vérificateur général du Canada

Office of the Auditor General of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2018.

N° de catalogue FA1-26/2018-2-3F-PDF
ISBN 978-0-660-27497-3
ISSN 2561-181X (Imprimé)
ISSN 2561-1828 (En ligne)

Table des matières

Introduction 1

Information générale 1

Objet de l'audit 2

Constatations, recommandations et réponses 4

Application de la Directive du Cabinet 5

La Directive du Cabinet avait été appliquée pour la plupart des projets soumis au Cabinet en 2017 5

Les analyses préliminaires satisfaisaient aux exigences de la Directive du Cabinet 10

Les évaluations environnementales stratégiques détaillées satisfaisaient aux exigences de la Directive du Cabinet 12

Renforcement des pratiques d'évaluation environnementale stratégique 14

Les organisations examinées ont toutes réalisé des progrès satisfaisants en vue de renforcer leurs pratiques d'évaluation environnementale stratégique 14

Conclusion 15

À propos de l'audit 16

Annexe

Application de la Directive du Cabinet aux projets de l'administration soumis au Cabinet, d'après nos constatations d'audit de 2013 à 2018 22

Introduction

Information générale

Stratégies de développement durable

3.1 Le gouvernement du Canada s'est engagé à favoriser le développement durable. En vertu de la *Loi fédérale sur le développement durable*, le gouvernement fédéral doit élaborer une stratégie visant à accroître la transparence des processus décisionnels en matière d'environnement et la reddition de comptes à ce sujet devant le Parlement. Aux termes de la *Loi*, le gouvernement est également tenu de mettre à jour la stratégie tous les trois ans et de présenter un rapport sur sa mise en œuvre. La Stratégie fédérale de développement durable donne une perspective pour l'ensemble du gouvernement au chapitre des priorités, des objectifs, des cibles et des stratégies de mise en œuvre en matière d'environnement et de développement durable. La plus récente stratégie fédérale, qui couvre la période allant de 2016 à 2019, a été déposée au Parlement en octobre 2016.

3.2 La *Loi fédérale sur le développement durable* exige aussi de 26 organisations fédérales qu'elles élaborent leur propre stratégie de développement durable. Chaque stratégie renferme les plans de l'organisation pour atteindre ses objectifs en matière d'environnement et de développement durable et doit contribuer à l'atteinte des objectifs globaux énoncés dans la Stratégie fédérale de développement durable.

La Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale stratégique

3.3 En 1990, le Cabinet a publié la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*. Cette directive oblige les organisations fédérales à tenir compte des facteurs environnementaux dans le cadre de la planification et des processus décisionnels liés à leurs projets de politiques, de plans et de programmes.

3.4 Dans la Stratégie fédérale de développement durable de 2010-2013, les ministres et le Cabinet se sont engagés à renforcer l'application des évaluations environnementales stratégiques en tenant compte des objectifs environnementaux du gouvernement lors de la poursuite d'objectifs sociaux et économiques. Cet engagement a été réaffirmé dans la Stratégie fédérale de développement durable de 2016-2019. Selon la Directive du Cabinet, chaque ministre doit s'assurer que les politiques, plans et programmes du ministère ou de l'organisme cadrent avec les objectifs généraux du gouvernement en matière d'environnement et de développement durable. Plus particulièrement, la Directive exige des organisations fédérales ce qui suit :

- évaluer les projets pour en analyser les effets environnementaux importants possibles, tant positifs que négatifs;
- tenir compte de l'incidence des projets sur l'atteinte des objectifs et des cibles de la Stratégie fédérale de développement durable;
- intégrer les facteurs environnementaux à l'élaboration des projets.

Pourquoi avons-nous effectué cet audit?

3.5 Aux termes de l'article 23 de la *Loi sur le vérificateur général*, le commissaire à l'environnement et au développement durable doit surveiller la mesure dans laquelle les organisations fédérales ont atteint les objectifs définis dans leur stratégie de développement durable, et présenter un rapport annuel à ce sujet. Son évaluation doit notamment porter sur les efforts déployés par les organisations pour contribuer à l'atteinte des objectifs et des cibles de la Stratégie fédérale de développement durable.

3.6 En 2013, nous avons élaboré une stratégie d'audit pluriannuelle en vue d'auditer chacune des 26 organisations fédérales qui sont tenues de contribuer à la stratégie fédérale. Le présent audit, qui entre dans le cadre de cette stratégie pluriannuelle, portait sur :

- l'application de la Directive du Cabinet par les organisations fédérales;
- les progrès réalisés par les organisations en vue de renforcer leurs pratiques d'évaluation environnementale stratégique.

Audits antérieurs du commissaire

3.7 Le présent document constitue le sixième rapport annuel du commissaire sur les pratiques d'évaluation environnementale stratégique et le rapport de synthèse prévu dans la stratégie d'audit de 2013 du commissaire. Les audits réalisés en 2013 et en 2014 étaient principalement axés sur les moyens et méthodes en vigueur, tandis que ceux réalisés en 2015, en 2016 et en 2017 visaient à déterminer si les organisations sélectionnées avaient appliqué la Directive du Cabinet. Les trois derniers audits nous ont permis de conclure que la plupart des organisations examinées n'avaient pas appliqué adéquatement la Directive à leurs projets. Les rapports antérieurs peuvent être consultés sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Objet de l'audit

3.8 L'audit visait à déterminer si les organisations que nous avons examinées avaient appliqué adéquatement la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*, et si elles avaient respecté leur engagement de renforcer leurs pratiques d'évaluation environnementale stratégique.

3.9 Cet audit est important parce que les ministres doivent tenir compte des effets environnementaux possibles, tant positifs que négatifs, pour prendre des décisions éclairées sur les politiques, plans et programmes qui ont un impact sur la population canadienne.

3.10 Au cours de cet audit, nous avons examiné les 26 organisations qui sont tenues de contribuer à la Stratégie fédérale de développement durable :

- Affaires mondiales Canada
- Agence de la santé publique du Canada
- Agence de promotion économique du Canada atlantique
- Agence des services frontaliers du Canada
- Agence du revenu du Canada
- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Anciens Combattants Canada
- Défense nationale
- Développement économique Canada pour les régions du Québec
- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
- Emploi et Développement social Canada
- Environnement et Changement climatique Canada
- Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
- Innovation, Sciences et Développement économique Canada
- ministère de la Justice Canada
- ministère des Finances Canada
- Parcs Canada
- Patrimoine canadien
- Pêches et Océans Canada
- Ressources naturelles Canada
- Santé Canada
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
- Sécurité publique Canada
- Services aux Autochtones Canada, et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (auparavant Affaires autochtones et du Nord Canada)
- Services publics et Approvisionnement Canada
- Transports Canada

3.11 Nous avons examiné les projets soumis par ces 26 organisations en vue de déterminer si elles avaient appliqué la Directive du Cabinet pour réaliser une évaluation environnementale stratégique. Nous n'avons cependant pas vérifié la qualité de l'analyse intégrée à chaque évaluation.

3.12 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 16 à 21), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandations et réponses

Message général ➔

3.13 Depuis 1990, la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* exige des organisations fédérales qu'elles procèdent à des évaluations environnementales stratégiques pour informer le Cabinet des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs, de leurs projets de politiques, de plans et de programmes. Le gouvernement du Canada a appuyé l'application de la Directive, au moyen de la Stratégie fédérale de développement durable, en exigeant des 26 organisations fédérales participantes qu'elles renforcent leurs pratiques d'évaluation environnementale stratégique.

3.14 Entre 2013 et 2017, le Bureau du vérificateur général du Canada a audité les progrès réalisés par certaines organisations fédérales dans la mise en œuvre de la Directive du Cabinet. Ces travaux ont révélé que, de façon générale, la plupart des organisations n'avaient pas fait de progrès satisfaisants. Par conséquent, en 2018, le Bureau a décidé d'examiner l'ensemble des 26 organisations pour déterminer si elles avaient amélioré leurs pratiques depuis ses audits initiaux.

3.15 Dans l'ensemble, nous avons constaté que les organisations fédérales avaient appliqué la Directive à 93 % de leurs projets de politiques, de plans et de programmes soumis à l'approbation du Cabinet en 2017. Il s'agit d'une amélioration notable par rapport aux conclusions de nos audits initiaux.

3.16 Nous avons aussi constaté que ces organisations s'employaient à renforcer leurs pratiques d'évaluation environnementale. Par exemple, depuis nos audits initiaux, elles avaient toutes élaboré ou mis à jour des directives et outils internes pour appliquer la Directive du Cabinet.

3.17 Ces constatations sont importantes parce que, s'ils veulent prendre des décisions éclairées qui favorisent le développement durable, les ministres doivent recevoir de l'information complète concernant les effets que les projets qu'ils examinent peuvent avoir sur l'environnement.

Application de la Directive du Cabinet

Contexte

3.18 La *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* exige des organisations qu'elles procèdent à une évaluation environnementale stratégique pour chaque projet de politique, de plan ou de programme qu'elles soumettent à l'approbation du Cabinet ou d'un ministre. La Directive prévoit un processus en plusieurs étapes pour analyser et documenter les mesures et les décisions prises (voir la pièce 3.1).

La Directive du Cabinet avait été appliquée pour la plupart des projets soumis au Cabinet en 2017

Ce que nous avons constaté

3.19 Nous avons constaté que 43 % des projets (213 sur 496) qui ont été soumis en 2017 répondaient aux critères d'exemption du processus d'évaluation environnementale stratégique. Par conséquent, 283 projets devaient faire l'objet d'une évaluation. Nous avons constaté que le processus d'évaluation avait été appliqué à 93 % de ces projets (263 sur 283). Cette constatation révèle une amélioration notable par rapport aux taux de conformité constatés lors de nos audits antérieurs, qui oscillaient entre 23 % et 44 %.

3.20 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les projets exemptés;
- l'application de la Directive du Cabinet aux projets soumis au Cabinet.

Importance de cette constatation

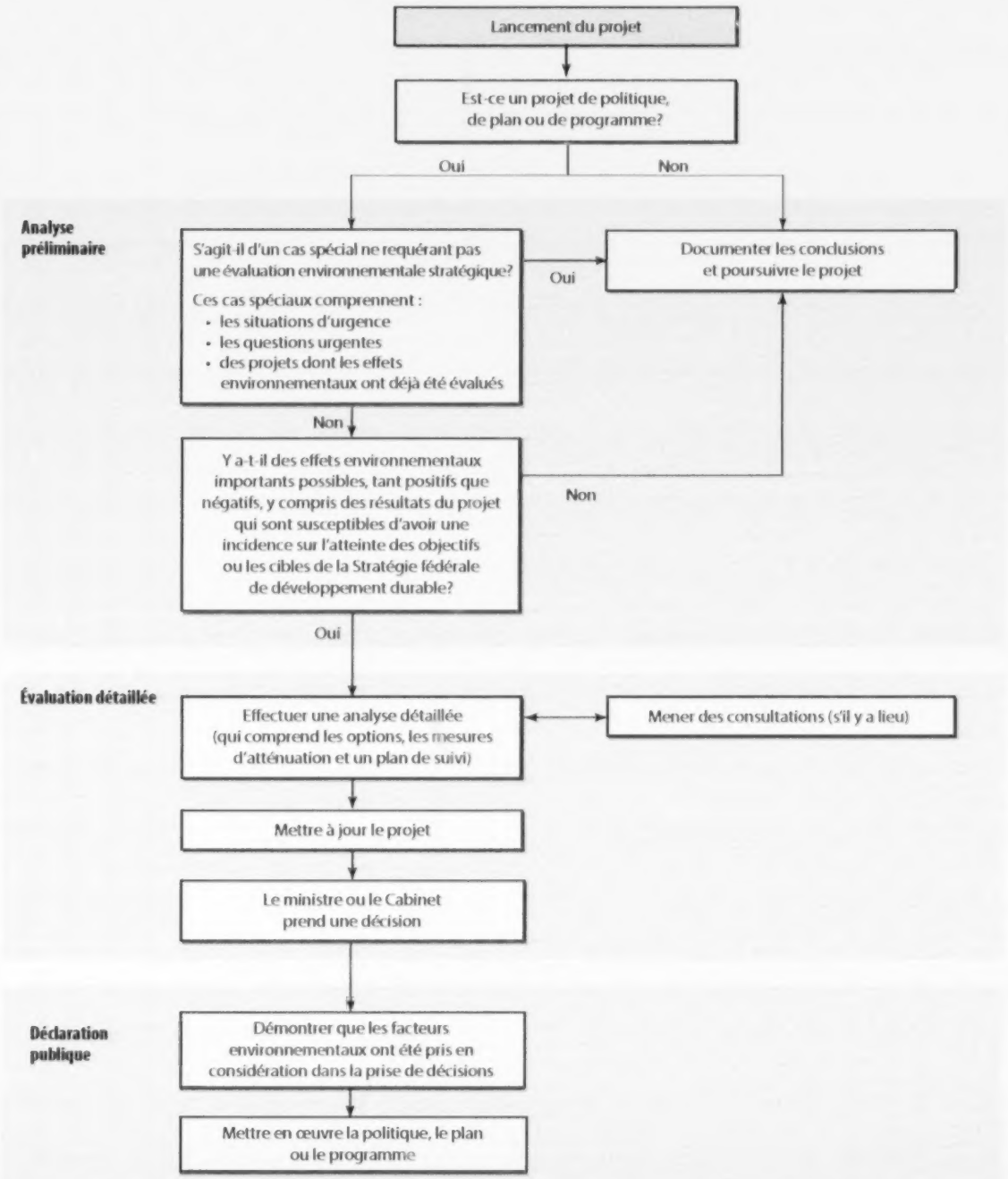
3.21 Cette constatation est importante parce que les organisations fédérales doivent veiller à intégrer les facteurs environnementaux à leurs politiques, plans et programmes.

Contexte

3.22 La Directive du Cabinet précise qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une évaluation environnementale stratégique dans certains cas particuliers, notamment lorsque :

- les projets constituent une réaction à une situation d'urgence évidente;
- la question est d'une telle urgence que le processus habituel d'examen du Cabinet se trouve réduit;
- les enjeux ont déjà fait l'objet d'une évaluation des effets environnementaux.

Pièce 3.1 **Le processus d'évaluation environnementale stratégique**



Recommandations

3.23 Dans nos rapports antérieurs, nous avons recommandé à maintes reprises aux organisations fédérales d'appliquer la Directive du Cabinet à tous leurs projets de politiques, de plans et de programmes soumis à l'approbation du Cabinet. En dépit des progrès qu'elles ont réalisés en ce sens, certaines organisations n'avaient toujours pas appliqué la Directive à tous leurs projets. Pour cette raison, nos recommandations antérieures restent d'actualité. Nous n'avons donc pas formulé de nouvelles recommandations relativement au secteur examiné.

Analyse à l'appui de la constatation

3.24 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons demandé à chacune des 26 organisations visées de nous remettre une liste de tous les projets de politiques, de plans et de programmes soumis à l'approbation du Cabinet entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2017. Au cours de cette période, les organisations avaient soumis 496 projets, que nous avons examinés en vue de déterminer si elles avaient suivi les étapes prévues dans la Directive du Cabinet.

3.25 Contrairement aux audits menés antérieurement sur les évaluations environnementales stratégiques, le présent audit portait uniquement sur les projets présentés au Cabinet, non sur les projets soumis à l'approbation d'un ministre en particulier.

3.26 **Les projets exemptés** — Nous avons relevé des cas particuliers où des projets présentés au Cabinet avaient été exemptés du processus d'évaluation environnementale stratégique. Ils avaient été exemptés parce qu'ils concernaient une situation d'urgence ou parce que leurs effets possibles sur l'environnement avaient déjà été évalués.

3.27 En plus de ces cas particuliers, nous avons relevé l'existence de projets assortis d'autres types d'exemptions qui n'étaient pas expressément décrits dans la Directive du Cabinet. Après avoir examiné les projets concernés, nous avons conclu que le processus d'évaluation environnementale stratégique n'était pas nécessaire. Par exemple, le ministère de la Justice Canada a soumis un projet d'initiative pour obtenir des fonds additionnels en vue de permettre le maintien d'une aide juridique aux immigrants et aux réfugiés. Le Ministère a déterminé que ce projet était exempté du processus d'évaluation environnementale stratégique parce qu'il s'agissait d'une question de routine administrative ou de procédure financière.

3.28 Nous avons constaté que 43 % des projets soumis en 2017 (213 sur 496) répondaient aux critères d'octroi d'une exemption du processus d'évaluation environnementale stratégique. Les 283 autres projets auraient donc dû être soumis au processus.

3.29 **L'application de la Directive du Cabinet aux projets soumis au Cabinet** — Nous avons constaté que 17 des 26 organisations auditées avaient appliqué la Directive du Cabinet à tous les projets qu'elles avaient

soumis au Cabinet (voir la pièce 3.2). Sept autres organisations ont obtenu des taux de conformité élevés, même si elles n'ont pas été en mesure de prouver que tous leurs projets étaient conformes aux exigences de la Directive du Cabinet. Deux organisations n'ont présenté aucun projet au cours de la période visée par l'audit.

3.30 Nous avons aussi constaté que la Directive du Cabinet avait été appliquée à 263 projets sur les 283 soumis à l'approbation du Cabinet en 2017 (93 %). Il restait donc 20 projets pour lesquels la Directive du Cabinet n'avait pas été appliquée (voir la pièce 3.2). Cette constatation révèle une amélioration notable par rapport aux taux de conformité constatés lors de nos audits antérieurs, qui oscillaient entre 23 % et 44 %. L'annexe présente les constatations détaillées pour chacune des organisations fédérales auditées.

Pièce 3.2 **La Directive du Cabinet a été appliquée à 93 % des projets**

Conformité à la Directive du Cabinet	Nombre de projets (%)	Organisations
Entièrement conformes	169 projets sur 169 (100 %)	• Affaires mondiales Canada • Agence de la santé publique du Canada • Agence du revenu du Canada • Agriculture et Agroalimentaire Canada • Anciens Combattants Canada • Défense nationale • Développement économique Canada pour les régions du Québec • Environnement et Changement climatique Canada • Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada • Innovation, Sciences et Développement économique Canada • ministère de la Justice Canada • ministère des Finances Canada • Parcs Canada • Pêches et Océans Canada • Ressources naturelles Canada • Santé Canada • Services publics et Approvisionnement Canada

Pièce 3.2 **La Directive du Cabinet a été appliquée à 93 % des projets (suite)**

Conformité à la Directive du Cabinet	Nombre de projets (%)	Organisations
Conformes dans une large mesure	94 projets sur 114 (82 %)	• Agence des services frontaliers du Canada (3 projets conformes sur 4) • Emploi et Développement social Canada (18 projets conformes sur 24) • Patrimoine canadien (16 projets conformes sur 18) • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (8 projets conformes sur 11) • Sécurité publique Canada (15 projets conformes sur 19) • Services aux Autochtones Canada, et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (23 projets conformes sur 25) • Transports Canada (11 projets conformes sur 13)
Rien à évaluer	Sans objet	• Agence de promotion économique du Canada atlantique • Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
Conformité globale : 263 projets sur 283 (93 %)		
Remarque : Les organisations ont transmis ces données en réponse à nos demandes d'information. Nous n'avons pas audité le nombre de projets soumis pour vérifier l'exhaustivité de ces données.		

3.31 Patrimoine canadien, la Défense nationale et Sécurité publique Canada se sont considérablement améliorés. Lors de nos audits antérieurs, nous avions constaté que ces organisations n'avaient appliqué la Directive du Cabinet à presque aucun des projets que nous avions examinés. Dans le cadre du présent audit, nous avons constaté qu'elles s'étaient conformées à la Directive pour la totalité ou la quasi-totalité des projets que nous avons examinés.

3.32 Les projets de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada soumis au Cabinet en 2017 ont bénéficié d'une exemption au processus ou ont été dirigés par un autre ministère. Nous n'avons donc pas pu évaluer les progrès réalisés par ces deux organisations dans l'application de la Directive du Cabinet.

3.33 Pour les 20 projets soumis par les organisations qui n'ont pas appliqué adéquatement la Directive du Cabinet, il y a un risque que leurs effets environnementaux, tant positifs que négatifs, n'aient pas été examinés adéquatement. Il y a aussi un risque que les décideurs aient été très peu renseignés sur les effets possibles pour l'environnement de ces projets de politiques, de plans et de programmes soumis à leur approbation.

Les analyses préliminaires satisfaisaient aux exigences de la Directive du Cabinet

Ce que nous avons constaté

3.34 Nous avons constaté que la plupart des analyses préliminaires que nous avons examinées satisfaisaient aux exigences de la Directive du Cabinet. Dans presque tous les cas, les organisations ont réalisé une analyse préliminaire pour déterminer si un projet pourrait avoir des effets sur l'environnement. Dans le cadre de cette analyse, elles ont examiné les effets environnementaux du projet et déterminé si sa mise en œuvre aurait une incidence sur l'atteinte des objectifs et des cibles de la Stratégie fédérale de développement durable. Nous avons aussi constaté que les organisations avaient déterminé s'il était nécessaire de procéder à une évaluation détaillée.

3.35 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- l'évaluation des effets environnementaux;
- la décision de procéder ou non à une évaluation détaillée.

Importance de cette constatation

3.36 Cette constatation est importante parce que les organisations fédérales doivent réaliser des analyses préliminaires pour détecter tout effet possible de la mise en œuvre de leurs projets sur l'environnement. Elles doivent aussi déterminer s'il est nécessaire de procéder à une évaluation détaillée de ces effets comme l'exige la Directive du Cabinet.

Contexte

3.37 La Directive du Cabinet décrit un processus en plusieurs étapes pour réaliser des évaluations environnementales stratégiques. La première étape, qui consiste à réaliser une analyse préliminaire, vise à déterminer si un projet pourrait comporter des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs. Si des effets environnementaux importants sont détectés, il faut procéder à une évaluation détaillée. De plus, la décision d'effectuer une telle évaluation doit être documentée.

Recommandation

3.38 Nous n'avons pas présenté de recommandation relativement au secteur examiné.

Analyse à l'appui de la constatation

3.39 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné toutes les analyses préliminaires réalisées par chacune des organisations auditées pour les projets soumis au Cabinet entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2017. Nous avons examiné si les analyses préliminaires avaient respecté les exigences de la Directive du Cabinet suivantes :

- évaluer les effets environnementaux du projet et déterminer si la mise en œuvre de celui-ci aurait une incidence sur l'atteinte des

objectifs et des cibles de la Stratégie fédérale de développement durable;

- déterminer s'il faut procéder à une évaluation détaillée.

3.40 **L'évaluation des effets environnementaux** — Nous avons constaté que 244 analyses préliminaires, parmi celles que nous avons examinées, respectaient les exigences de la Directive du Cabinet. Environnement et Changement climatique Canada n'a pas réalisé d'analyses préliminaires, mais a estimé que les 19 projets signés par son ministre avaient tous des effets environnementaux importants. Le Ministère a décidé de procéder directement à des évaluations détaillées, qui sont présentées dans la section suivante. Nous avons donc estimé qu'il avait respecté le processus pour ces 19 projets, que nous avons inclus dans les 263 qui étaient conformes à la Directive du Cabinet.

3.41 Les analyses préliminaires que nous avons examinées contenaient une évaluation des effets environnementaux du projet effectuée par les organisations. Ces analyses prenaient aussi en compte les liens possibles avec les objectifs et les cibles de la Stratégie fédérale de développement durable. Par exemple, Pêches et Océans Canada a soumis un projet visant à protéger davantage les écosystèmes aquatiques et à renforcer la clarté et la transparence de la *Loi sur les pêches* en y intégrant des mesures de protection additionnelles. Dans son analyse préliminaire, le Ministère a pris en compte les éléments suivants :

- les effets sur les ressources naturelles;
- le rejet de substances nocives dans l'environnement;
- les risques associés aux espèces envahissantes;
- les changements environnementaux possibles qu'aurait pu entraîner la mise en œuvre du projet.

Dans cette analyse, le Ministère a déterminé qu'il y avait des liens avec la Stratégie fédérale de développement durable et indiqué que la mise en œuvre du projet était susceptible d'avoir des effets positifs sur l'environnement.

3.42 **La décision de procéder ou non à une évaluation détaillée** — Nous avons constaté que pour chacune des analyses préliminaires que nous avons examinées, l'organisation avait documenté de manière appropriée sa décision de réaliser ou non une évaluation détaillée.

3.43 Nous avons constaté que dans 228 des 244 analyses préliminaires, les organisations avaient déterminé qu'une évaluation détaillée n'était pas requise. Dans ces analyses, les organisations ont conclu que les projets étaient peu susceptibles d'avoir des effets environnementaux importants. À notre avis, les analyses contenaient de l'information suffisante pour étayer la décision de ne pas procéder à une évaluation détaillée.

3.44 Nous avons constaté que 12 analyses préliminaires avaient conclu qu'une évaluation environnementale détaillée était nécessaire. Comme il est indiqué ci-dessus, Environnement et Changement climatique Canada a choisi d'effectuer une évaluation détaillée pour l'ensemble des 19 projets qu'il a soumis au Cabinet. C'est donc 31 évaluations détaillées que nous avons examinées dans le cadre de l'audit.

3.45 Nous avons constaté que quatre analyses préliminaires avaient indiqué qu'une évaluation détaillée n'était pas nécessaire à l'étape de l'approbation du projet, mais qu'il faudrait en réaliser une lorsque de l'information complémentaire sur certaines initiatives décrites dans le projet serait disponible. Dans chacun de ces cas, le document de projet lui-même a permis d'informer les décideurs de cette situation, le cas échéant.

Les évaluations environnementales stratégiques détaillées satisfaisaient aux exigences de la Directive du Cabinet

Ce que nous avons constaté

3.46 Nous avons examiné l'ensemble des 31 évaluations environnementales stratégiques détaillées réalisées et avons constaté que, dans la plupart des cas, ces évaluations satisfaisaient aux exigences de la Directive du Cabinet. Les ministères ci-après ont réalisé des évaluations détaillées :

- Affaires mondiales Canada
- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Défense nationale
- Environnement et Changement climatique Canada
- Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
- Pêches et Océans Canada
- Ressources naturelles Canada
- Services aux Autochtones Canada, et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada

3.47 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- la portée des évaluations des effets environnementaux.

Importance de cette constatation

3.48 Cette constatation est importante parce que, s'il veut prendre des décisions qui favorisent le développement durable, le Cabinet doit recevoir de l'information complète concernant les effets que les projets qu'il examine peuvent avoir sur l'environnement.

Contexte

3.49 La Directive du Cabinet exige la réalisation d'une évaluation environnementale stratégique détaillée lorsque l'analyse préliminaire détermine qu'un projet aura des effets environnementaux importants. L'évaluation détaillée devrait approfondir l'analyse préliminaire et décrire la portée et la nature des effets que la mise en œuvre du projet pourrait avoir sur l'environnement. Elle devrait aussi proposer des mesures d'atténuation.

Recommandation

3.50 Nous n'avons pas présenté de recommandation relativement au secteur examiné.

Analyse à l'appui de la constatation

3.51 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons vérifié si les organisations qui avaient réalisé des évaluations environnementales détaillées avaient respecté les exigences de la Directive du Cabinet de décrire la portée et la nature des effets environnementaux, ainsi que des mesures d'atténuation.

3.52 **La portée des évaluations des effets environnementaux** — Nous avons constaté que les 31 évaluations détaillées examinées satisfaisaient toutes aux exigences de la Directive du Cabinet de fournir une description détaillée des effets environnementaux que pourrait avoir la mise en œuvre du projet. Ces évaluations envisageaient aussi des mesures d'atténuation, le cas échéant. À notre avis, les évaluations ont fourni aux décideurs suffisamment d'information sur la portée et la nature des effets environnementaux possibles.

3.53 Par exemple, après avoir réalisé une analyse préliminaire, Ressources naturelles Canada a procédé à l'évaluation détaillée d'un projet interministériel visant à favoriser une croissance propre dans le secteur des ressources naturelles. L'évaluation a analysé, d'une part, les effets environnementaux prévus des projets liés aux technologies propres que le projet financerait et, d'autre part, l'apport du Ministère à l'atteinte des cibles d'atténuation des changements climatiques. L'évaluation a aussi décrit des activités de suivi continu pour mesurer les effets positifs du projet et atténuer tout effet négatif que sa mise en œuvre pourrait occasionner.

Renforcement des pratiques d'évaluation environnementale stratégique

Les organisations examinées ont toutes réalisé des progrès satisfaisants en vue de renforcer leurs pratiques d'évaluation environnementale stratégique

Ce que nous avons constaté

3.54 Nous avons constaté que les 26 organisations que nous avons examinées avaient réalisé des progrès satisfaisants en vue de renforcer leurs pratiques d'évaluation environnementale stratégique. Ainsi, elles avaient, pour la plupart, donné suite aux recommandations formulées dans nos rapports antérieurs, et élaboré ou mis à jour des directives et des outils internes pour appliquer la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*.

3.55 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le renforcement des pratiques d'évaluation environnementale stratégique.

Importance de cette constatation

3.56 Cette constatation est importante parce que les organisations doivent veiller à intégrer les facteurs environnementaux à leurs politiques, plans et programmes. Les décideurs doivent se fonder sur cette information pour prévoir, prévenir ou atténuer les effets négatifs possibles d'un projet sur l'environnement ou en accroître les effets bénéfiques.

Contexte

3.57 En octobre 2010, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et Environnement Canada (maintenant appelé Environnement et Changement climatique Canada) ont actualisé les directives sur l'établissement des stratégies ministérielles de développement durable. Cette mise à jour exigeait des organisations fédérales qu'elles s'engagent à renforcer leurs pratiques d'évaluation environnementale stratégique. Dans la Stratégie fédérale de développement durable de 2010-2013, les ministres et le Cabinet se sont engagés à renforcer l'application de l'évaluation environnementale stratégique. Dans la Stratégie fédérale de développement durable de 2016-2019, le gouvernement s'est de nouveau engagé à appliquer le processus d'évaluation environnementale stratégique. Il a aussi indiqué qu'il incombait aux organisations de documenter leurs pratiques relatives au développement durable, notamment la mise en œuvre des évaluations environnementales stratégiques.

Recommandation

3.58 Nous n'avons pas présenté de recommandation relativement au secteur examiné.

Analyse à l'appui de la constatation

3.59 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si les organisations avaient renforcé leurs pratiques d'évaluation environnementale stratégique en améliorant leurs politiques, procédures, directives et modèles internes. Dans nos rapports d'audit antérieurs, nous avions signalé la nécessité d'adopter ces pratiques de gestion.

3.60 **Le renforcement des pratiques d'évaluation environnementale stratégique** — Nous avons constaté que les 26 organisations avaient toutes réalisé des progrès satisfaisants en vue de renforcer leurs pratiques d'évaluation environnementale stratégique et que, pour la plupart, elles avaient mis en œuvre les recommandations formulées dans nos rapports antérieurs. Ces organisations ont élaboré des politiques, guides et outils d'aide à la décision internes, notamment des formulaires normalisés d'évaluation environnementale, pour pouvoir appliquer uniformément la Directive du Cabinet.

Conclusion

3.61 Nous avons conclu que les organisations que nous avons examinées avaient appliqué adéquatement la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* à la plupart des projets de politiques, de plans et de programmes soumis à l'approbation du Cabinet en 2017. Dans l'ensemble, les organisations avaient appliqué la Directive à 93 % de leurs projets, ce qui représente une amélioration notable par rapport aux observations formulées dans les rapports que nous avons publiés au cours des cinq dernières années sur le même sujet. Ces organisations avaient aussi réalisé des progrès satisfaisants en vue de respecter leur engagement de renforcer leurs pratiques d'évaluation environnementale stratégique.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur les stratégies de développement durable des ministères et organismes a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. La responsabilité du Bureau était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes, et d'exprimer une conclusion quant à la conformité de l'application du processus d'évaluation environnementale stratégique, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 — Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada — Certification.

Le Bureau applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie des codes de conduite pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de l'entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si les ministères et organismes fédéraux examinés :

- avaient appliqué adéquatement la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* et les lignes directrices connexes aux projets de politiques, de plans et de programmes soumis à l'approbation du Cabinet, y compris du Conseil du Trésor;
- avaient respecté adéquatement leur engagement de renforcer leurs pratiques d'évaluation environnementale stratégique, conformément à leurs stratégies ministérielles de développement durable, à la Stratégie fédérale de développement durable et aux réponses qu'ils avaient données aux recommandations formulées dans les audits antérieurs du commissaire à l'environnement et au développement durable.

Pour les besoins de l'objectif de l'audit, « adéquatement » se définit comme suit : une mise en œuvre qui respecte les objectifs énoncés dans chacun des engagements pris par le ministère ou l'organisme ainsi que les exigences énoncées dans la Directive du Cabinet et les lignes directrices connexes.

Étendue et méthode

L'audit visait à déterminer si les 26 ministères et organismes fédéraux que nous avons examinés avaient appliqué la Directive du Cabinet et les lignes directrices connexes aux projets de politiques, de plans et de programmes soumis à l'approbation du Cabinet, y compris du Conseil du Trésor, du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2017. Il s'agit des entités suivantes :

- Affaires mondiales Canada
- Agence de la santé publique du Canada
- Agence de promotion économique du Canada atlantique
- Agence des services frontaliers du Canada
- Agence du revenu du Canada
- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Anciens Combattants Canada
- Défense nationale
- Développement économique Canada pour les régions du Québec
- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
- Emploi et Développement social Canada
- Environnement et Changement climatique Canada
- Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
- Innovation, Sciences et Développement économique Canada
- ministère de la Justice Canada
- ministère des Finances Canada
- Parcs Canada

- Patrimoine canadien
- Pêches et Océans Canada
- Ressources naturelles Canada
- Santé Canada
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
- Sécurité publique Canada
- Services aux Autochtones Canada, et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
- Services publics et Approvisionnement Canada
- Transports Canada

L'audit a comporté l'examen et l'analyse de documents clés, des entretiens avec des fonctionnaires des organisations fédérales auditées ainsi que l'étude de documents sur l'évaluation environnementale stratégique liés aux projets soumis à l'approbation du Cabinet, y compris du Conseil du Trésor. À la suite de diverses demandes d'information, les organisations fédérales nous ont transmis des données sur le nombre de projets qu'elles avaient présentés. Nous n'avons cependant pas vérifié l'exhaustivité des données transmises.

Critères

Critères	Sources
Nous avons utilisé les critères suivants pour déterminer si les ministères et organismes fédéraux examinés : • **avaient appliqué adéquatement la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* et les lignes directrices connexes aux projets de politiques, de plans et de programmes soumis à l'approbation du Cabinet, y compris du Conseil du Trésor;** • **avaient respecté adéquatement leur engagement de renforcer leurs pratiques d'évaluation environnementale stratégique, conformément à leurs stratégies ministérielles de développement durable, à la Stratégie fédérale de développement durable et aux réponses qu'ils avaient données aux recommandations formulées dans les audits antérieurs du commissaire à l'environnement et au développement durable.**	
Les ministères et organismes sélectionnés ont évalué les projets de politiques, de plans et de programmes soumis à l'approbation du Cabinet, y compris du Conseil du Trésor, conformément à la Directive du Cabinet et aux lignes directrices connexes en vue de déterminer si leur mise en œuvre pouvait avoir des effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs.	• Bureau du Conseil privé et Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Évaluation environnementale stratégique : La Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes, Lignes directrices sur la mise en œuvre de la Directive du Cabinet*, 2010
Les ministères et organismes sélectionnés ont tiré les conclusions appropriées quant à la nécessité de procéder à une évaluation environnementale stratégique détaillée pour chaque projet de politique, de plan et de programme. (Pour les besoins du présent audit, nous entendons par « conclusions appropriées » que la portée de l'analyse effectuée est proportionnelle au niveau des effets environnementaux prévus; que les effets environnementaux importants, tant positifs que négatifs, ont été évalués; et que les liens avec les objectifs et les cibles de la Stratégie fédérale de développement durable ont été établis et documentés, le cas échéant.)	• Bureau du Conseil privé et Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Évaluation environnementale stratégique : La Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes, Lignes directrices sur la mise en œuvre de la Directive du Cabinet*, 2010
Pour chaque évaluation environnementale stratégique détaillée effectuée, les ministères et organismes sélectionnés ont rédigé une déclaration publique sur les effets environnementaux, y compris l'incidence sur l'atteinte des objectifs et des cibles de la Stratégie fédérale de développement durable.	• Bureau du Conseil privé et Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Évaluation environnementale stratégique : La Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes, Lignes directrices sur la mise en œuvre de la Directive du Cabinet*, 2010

Critères	Sources
Nous avons utilisé les critères suivants pour déterminer si les ministères et organismes fédéraux examinés : • **avaient appliqué adéquatement la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* et les lignes directrices connexes aux projets de politiques, de plans et de programmes soumis à l'approbation du Cabinet, y compris du Conseil du Trésor;** • **avaient respecté adéquatement leur engagement de renforcer leurs pratiques d'évaluation environnementale stratégique, conformément à leurs stratégies ministérielles de développement durable, à la Stratégie fédérale de développement durable et aux réponses qu'ils avaient données aux recommandations formulées dans les audits antérieurs du commissaire à l'environnement et au développement durable. (suite)**	
Les ministères et organismes sélectionnés ont respecté leurs engagements de renforcer leurs pratiques d'évaluation environnementale stratégique. Ils ont mis en place des mécanismes adéquats pour favoriser la conformité à la *Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes* et aux lignes directrices connexes. Ces mécanismes comprennent des directives expliquant quand et comment appliquer la Directive du Cabinet et les lignes directrices connexes, ainsi que des outils et processus pour surveiller et documenter l'application de la Directive du Cabinet.	• Bureau du Conseil privé et Agence canadienne d'évaluation environnementale, *Évaluation environnementale stratégique : La Directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes, Lignes directrices sur la mise en œuvre de la Directive du Cabinet*, 2010 • Environnement et Changement climatique Canada, *Réaliser un avenir durable : Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2016-2019*, 2016 • Stratégies ministérielles de développement durable en vigueur en 2017 pour les organisations auditées • *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (automne 2014), chapitre 5, « Progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en œuvre des stratégies de développement durable », recommandations 5.22 et 5.44 et réponses connexes • *Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (automne 2015), rapport 3, « Progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en œuvre des stratégies de développement durable », recommandations 3.31 et 3.42 et réponses connexes • *Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (automne 2016), rapport 3, « Progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en œuvre des stratégies de développement durable », recommandations 3.32 et 3.42 et réponses connexes • *Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (automne 2017), rapport 4, « Progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en œuvre des stratégies de développement durable », recommandations 4.26, 4.36 et 4.54 et réponses connexes

Période visée par l'audit

En ce qui concerne nos travaux sur la façon dont les organisations avaient appliqué la Directive du Cabinet, l'audit a porté sur la période allant du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2017. Pour ce qui est de nos travaux visant à déterminer si les organisations avaient renforcé leurs pratiques d'évaluation environnementale stratégique, nous avons pris en compte les améliorations approuvées par les ministères et organismes depuis la dernière fois que nous les avons audités à ce sujet, soit entre octobre 2013 et le 12 juin 2018. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 12 juin 2018, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

Directrice principale : Heather Miller
Directeur : David Normand

Hélène Charest
Alina Dan
Kyla Tanner

Annexe Application de la Directive du Cabinet aux projets de l'administration soumis au Cabinet, d'après nos constatations d'audit de 2013 à 2018

Organisations sélectionnées	Constatations des audits antérieurs		Constatations de l'audit actuel[1]	
	Nombre de projets[2]	Application de la Directive du Cabinet	Nombre de projets[2]	Application de la Directive du Cabinet
Rapport de 2013				
Emploi et Développement social Canada	Pas évalué au cours de l'audit		24	18
Environnement et Changement climatique Canada			19	19
Innovation, Sciences et Développement économique Canada			15	15
ministère des Finances Canada			1	1
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada			11	8
Rapport de 2014				
Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada	Pas évalué au cours de l'audit		13	13
Ressources naturelles Canada			1	1
Santé Canada			14	14
Services aux Autochtones Canada, et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada			25	23
Transports Canada			13	11
Rapport de 2015[3]				
Agence du revenu du Canada	19	5	6	6
Agriculture et Agroalimentaire Canada	74	50	4	4
Patrimoine canadien	85	0	18	16
Pêches et Océans Canada	72	55	14	14
Rapport de 2016[4]				
Anciens Combattants Canada	44	0	5	5
Défense nationale	122	4	26	26
ministère de la Justice Canada	55	34	23	23
Parcs Canada	10	8	5	5
Services publics et Approvisionnement Canada	12	10	1	1

Application de la Directive du Cabinet aux projets de l'administration soumis au Cabinet, d'après nos constatations d'audit de 2013 à 2018 (suite)

Organisations sélectionnées	Constatations des audits antérieurs		Constatations de l'audit actuel[1]	
	Nombre de projets[2]	Application de la Directive du Cabinet	Nombre de projets[2]	Application de la Directive du Cabinet
Rapport de 2017[5]				
Agence de la santé publique du Canada	33	33	2	2
Agence de promotion économique du Canada atlantique	5	1	0	0
Agence des services frontaliers du Canada	39	21	4	3
Développement économique Canada pour les régions du Québec	13	10	3	3
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	2	2	0	0
Sécurité publique Canada	84	4	19	15
Organisation non visée par les rapports d'audit antérieurs				
Affaires mondiales Canada	Sans objet		17	17
Constatation générale de l'audit	**Total**		**283**	**263**
	La Directive du Cabinet a été appliquée à 263 des 283 projets (93 %).			

[1] Ce rapport a porté sur la période allant du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2017.

[2] Les organisations ont transmis ces données en réponse à nos demandes d'information. Nous n'avons pas audité le nombre de projets soumis pour vérifier l'exhaustivité de ces données.

[3] Le rapport de 2015 a porté sur la période allant de janvier 2011 à décembre 2014.

[4] Le rapport de 2016 a porté sur la période allant de janvier 2013 à décembre 2015.

[5] Le rapport de 2017 a porté sur la période allant de janvier 2013 à décembre 2016.

Automne 2018

Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada

Le point de vue de la commissaire

1. Les substances toxiques
2. La protection des mammifères marins
3. Progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en œuvre des stratégies de développement durable
4. Rapport annuel sur les pétitions en matière d'environnement